

## 政策形成における問題点

### Problems in Policy Making

野 田 稔

Minoru Noda

経済不況が深刻化するにつれ、有効な景気対策が強く求められている。すでに1992年8月、10.7兆円、93年4月、13.2兆円、さらに新政権によって、93年8月、6.7兆円の政府支出を中心とする経済対策が打ち出されている。当面、真水40%程度、乗数予想値1.3（政府予想1.39、民間研究機関予想1.2）と仮定すれば、約15兆円程度の財政支出が有効需要調整措置として具体化している。

しかし巨額の逆資産効果、円高、企業リストラクチャリング、天候不良などの要因が加わって、いまだに景気回復の兆しが見えず、大幅の所得減税が期待されている。

経済政策理論の立場では、経済政策を必要とする経済情勢の認知、政策作成、承認、実施、効果までの過程で、いわゆるタイム・ラグがあって、当初の政策効果についての予想値と現実値が一致せず、政策効果に期待外れ、失望感が生まれることは一般的に知られている。

さらに現在のように、国内政治・経済のなかに国際関係が複雑に組み込まれているので、政策手段の選択・操作範囲・時期の決定に多くの制約があり、政策の歪みがさらに大きくなる。

拙論では、政策に対する期待外れ、歪み・疎外感の現実的条件を検討する予定はない。ここでは、政策形成のための社会的合意手続や政治市場での政策当事者の行動のなかに、それらの問題がどのように関係しているか、を検討する。

### 政策形成の社会的合意

政策に対する人々の不満、疎外感を最小限にするためには、直面する経済問題をどのような政策理念・目的と手段で解決しようとするのか、を明示して、社会的同意をまず得なければならない。いわゆる政策目標（場合によっては政策手段も）に対する社会的合意の問題であって、経済政策論の研究分野では、早くからその解明努力がなされてきた。

この問題については、ピグー（A. C. Pigou）の厚生命題をまず手懸りとする。この命題は経済的厚生は厚生一般とパラレルであること、国民所得で測定可能であること、個人間の効用比較ができること、社会的厚生は個人的厚生の総和であること、などを条件として成立する。現実には厚生命題は現代的に表現すれば、国民所得の安定的成長と公正分配を具体的な内容とする。そしてこの経済的厚生の増進が、この立場では、すべての政策の進むべき方向を規定する基本的政

策理念、目標として社会的支持が得られる、と考える。<sup>(1)</sup>

しかしピグーの厚生命題の成立条件となっている個人間の効用比較の可能性を否定する理論を契機として、<sup>(2)</sup>厚生命題の内容となっている公正な所得分配の厚生基準問題を避けて、生産効率にその基準を求める補償理論や社会的厚生関数論の立場から、新たな社会的厚生の増進という政策目標について社会的合意を求める理論的試みがみられる。

補償理論 (N. Kaldor, J. R. Hicks)<sup>(3)</sup>では、社会的厚生の増進という政策目標が社会的に支持されているのは次の場合である。

ある政策の実行によって生産効率が高くなり、すべての個人の実質所得が増加するか、或いは他の個人所得が不変で、或る個人の所得が増加して、経済的厚生が全体的に改善される時である。

しかし多くの場合、産出面での生産効率の変化は所得分配に影響して、所得分配上、受益者と損失者を発生させる。この時、損失者の損失分を受益者が補償して、なお余剰があれば、この政策は社会的に支持される、とこの立場は主張する。

しかしもし補償規模が非常に大きければ、その完全な履行と言うことは現実的ではなくなる。もともと、この場合、補償は仮定的問題であることや、損失者が受益者を買収して、政策を逆転させる可能性もあるなど、<sup>(4)</sup>検討すべき問題も少なくない。

次に社会的厚生関数の立場である。ピグー的社会厚生関数では、効用について基数的方法に基づく計測と、個人間の効用比較の可能性を前提として、経済的厚生 ( $W$ ) は  $n$  人の個人の効用の和で、 $W = (U_1 + U_2 + \dots + U_n)$  で示される。

これに対して、パレートの社会厚生関数では、効用は序数的尺度でのみ計測され、個人間の効用比較は不可能であって、経済学的に効用の評価付けは意味を持たない。経済的厚生は各個人のみに依存し、 $W = (U_1, U_2, \dots, U_n)$  で示される。

パレート基準では、他の効用を悪化させることなくしては、ある個人の効用を改善することができない時に経済的厚生は最適となる。現実では、パレート最適状態が多く存在するとは思われないし、たとえパレート最適が実現しても、所得、厚生格差を結果的に拡大するような政策に対して、社会的合意を得る上で、若干の問題が残る。

バークソン (A. Bergson)<sup>(5)</sup>の社会的厚生関数も個人間の効用比較の可能性を否定し、代りに明示的に選ばれた倫理基準によって効用の個人的評価をする。 $W = W(z_1, z_2, \dots, z_n)$ 。  $z$  は社会的

(1) Pigou, A. C., *The Economics of Welfare*, 4th 2nd., 1952, 気賀健三他訳『厚生経済学』東洋経済新報社, 1979.

(2) Robbins, L., *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 2nd ed., 1935, 辻六兵衛訳『経済学の本質と意義』東洋経済新報社, 1957.

(3) Kaldor, N., "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparison of Utility," *Economic Journal*, September, 1939.

(4) Scitovsky, T., *Two Concepts of External Economics*, in Arrow and Scitovsky, 1969, pp. 242-252.

(5) Bergson, A., *Essays in Normative Economics*, Cambridge (Mass), 1966, pp. 3-26.

Hicks, J. R., "The Foundations of Welfare Economics," *Economic Journal*, Dec. 1939.

厚生に関係する変数で、「外部」によって与えられ、必ずしも、どのように決定するか、は問わ(6)  
ない。リトル (I.M. Little) はこの「外部」を「超人」と表現したが、これを世論、議会、政府  
と解釈しても、社会的厚生基準や所得分配の公正基準を単純に決定できないし、むしろ独裁者  
によってのみ可能であろう。

現実的には、この関数は有力な政治指導者が推進する政策目標の実現度合に依存するとして、  
経済的厚生を見る可能性を示唆している。しかし彼が独裁者でない限り、この依存はあくまで部  
分的であるにすぎない。代議制民主主義の下では、政治指導者も一定の選出ルールに従い、彼の  
設定する政策目標についても、ある集合的選択ルールによって社会的同意を得なければならない。

政策目標、手段についての個人的選好を社会的選好に統合する手段として、多くの場合、単純  
多数決ルールが採用される。このルールはきわめて一般的で、特に問題はないように思われるが、  
いわゆるアロー (K. Arrow) の「一定不可能定理」があり、投票の逆理 (paradox of voting),  
循環的多数 (cyclical majority) の問題を避けることができない。(7)

政策目標、手段について社会的合意を得る手段として、単純多数決、条件付多数決、相対的多  
数決、全員一致、順位・点数投票制などが考えられるが、そのうち全員一致のルールが最も望ま  
しい。この場合、集合的決定に必要な人員、必要な得票数は全参加者、総投票数と一致して、こ  
の決定に反対する人の犠牲コスト (外部費用) はゼロとなる。しかし同時に全員一致点に近づく  
につれ、自己の同意、投票がそのために絶対的に必要となることを期待して、反対者はいろい  
ろな戦略的行動を取り、全員一致の決定費用は急増する。また反対者の1票は賛成者の1票より重  
く評価され、公正な手続とは言えなくなる。

そこで全員一致点よりも外部費用と決定費用の合計が最少になる点で、集合的選択に必要な人  
員、得票数をもつ多数決が最適となる。しかしこの点が過半数なのか、どうか確定できない。ま  
たこれらの費用が現実には、正確に測定できるか、どうか、また参加者がこれら費用にどの程度、  
関係しているか、どうか明らかでない。

したがって、一般的に単純多数決ルール (simple majority rule) によって政策選択が行なわ  
れるが、そこには先の paradox of voting の問題がある。

いま選択者は個人A, B, Cの3人で、政策選択肢a, b, cを選択する場合を考える。各人  
の選好順位は個人Aは $a > b > c$ , 個人Bは $b > c > a$ , 個人Cは $c > a > b$ とする。 $a > b$ を  
選好した者は2人、 $b > c$ を選好した者は2人、論理的推移律によれば、当然、 $a > c$ となり、  
 $a > b > c$ の選好順位が決定するはずである。しかし3人のうち2人は $c > a$ という順序付けを  
しており、単純多数決による集合的順序付けは成立しない (コンドルセ・ウィナー不在)。もっとも  
この paradox of voting の発生確率は高いとは思われないが、全く無視することもできない  
であろう。

(6) Little, M. D., *A Critique of Welfare Economics*, London, 1960.

(7) Arrow, K. J., *Social Choice and Individual Values*, 2nd ed., 1963, 長名寛明訳『社会的選択  
と個人的評価』日本経済新聞社, 1972。

実際は、政策選択肢は多数であるので、その時は2つの選択肢を一組にして、ペア毎に選択することになる。

最初にaとbをペアにして、選択すれば、aが残り、次にaとcを選択すれば、cが選出される。今度は最初にbとcをペアにして裁決すればbが残り、このbとaを選択すれば、aが選出される。最後にaとcをペアにして選択すれば、cが残り、このcとbを選択すればbが最後に選ばれる。

このように選択肢a, b, cの最初の組み合わせを変えれば、選好順位付けについて、集合的意志決定ができない(cyclical majority)。

アローの「一般不可能性定理」は整合的で望ましいと思われる彼の提示した条件(選択の一般性、パレート最適、選択の独立性、非独裁性)をすべて満たすような社会的選好順位付けは民主主義社会において、成立しないことを意味している。

そこで選好の一般性の条件(個人の選好順位がどのようなものであれ、受け入れるべきである)を緩和すれば、選好はどうなるであろうか。最初に取り上げた選好順位付けの場合、選択者Bは $c > a > b$ という順位付けをしているが、このことが単純多数決による合理的な社会的選好を不可能にするdouble peaked ruleの原因となっている。

例えば選択肢a, b, cをそれぞれ大・中・小各規模の所得減税プランと仮定した場合、選択者Aの $a > b > c$ 、選択者Bの $b > c > a$ という選好は合理的で問題はない。ところが選択者Cの $c > a > b$ の選好パターンは1位、小規模、2位、大規模、3位、中規模所得減税プランという順序付けであり、明らかに整合性に欠けている。

したがって、選択者Cが $a > b$ を $b > a$ に変更して、小・中・大各規模の減税案に選好順位を整理すれば、復峰型選好(double peaked preference)は単峰型選好(simple peaked preference)となって、投票の逆理は解決して、最終的に $b > c > a$ という社会的選好順位が決定することになる。

しかしこの場合、政策選択肢が一元的で、最も望ましい水準から遠ざかるにつれ、効用が低下する、という同質的性質をもつことが望まれる。

現実に提案される多くの選択肢が常にそのような属性をもつとは限らず、多元的なものであれば、選好順位の変更によって、社会的選好順位を決定することは困難である。

ところで選択肢が一元的で、同質的的属性をもっている場合、先の選好順位は $b > c > a$ であったが、その際、bを選好した選択者BはA, Cの丁度、中間に位置している(中位投票者 median voter)。民主主義的単純多数決では、この中位投票者の選好が社会的選好順位を決定する。しかしその位置を常に明確にできるか、どうか、また中位投票者を中心にして、左右同数の選択者の存在が必要であるが、そのような前提が常に現実性をもっているか、どうか問題である。

これまで単純多数決による社会的選好を取り上げたが、この方法はいずれが、より望ましいか、否かという序数的評価であって、選好の強弱を示す基数的評価ではない。時には選好の強弱を表示することも必要である(アローの前提「独立性」の緩和)。そのためには順位投票制(plurality

rule) や点数投票制 (point voting) も考えなければならない。

前者は選択対象を一括して、各選択者がそれぞれの選択肢に選好順位をつけ、その合計数が一番少ない選択肢が選ばれる。後者は、一括した選択肢にそれぞれ、一定の持点を配分して、総合計が一番多い選択肢が社会的選好順位の1位となる(この方法は2つの選択肢についての社会的選好はこれに関係する個人の選好順位にのみ依存する、というアローの「独立性」の条件を緩和することを意味する)。

ただこの基数的選好を正確に計量することは容易ではなく、或る程度の恣意性を伴う。特に政策目標、手段について緊急に社会的決定を必要とする時、時間、労力などの手続費用が高く、情況に十分に対応できない。

結局、手続コストが安く、実行が容易な単純多数決制が多く採用されることになる。ただこの方法では、場合によっては、半数近くの多数の選択者が少数派となって、社会的選好から排除され、補償や logrolling などの政治的取引が行なわれても、現実には少数派の効用、便益の減少は免れないであろう。他方、少数派になっても社会的合意を得た政策の実行費用は負担しなければならない。さらに政策費用の負担が彼らに過重に課せられれば、多数の少数派の効用はさらに悪化する。このことが政府の経済政策に対する疎外感を強める結果となる。

したがって、まず提案される政策選択肢をできるだけ一元的、同質的なものに整理し、社会的合意が得やすくすること、提案される政策選択肢の内容、予想される政策効果(負の効果も含めて)、政策費用、その負担の方法などについて事前に情報を公開することが必要となる。単純多数決を<sup>(8)</sup>採用する際も、できるだけ少数者を少なくするように努めるべきである。

## 政治市場と政策形成

### 〔I〕

代議制民主主義の下では、政治市場の政策サービスの主要な取引当事者は有権者、利益集団、政治家、官僚である。<sup>(9)</sup>

(8) 集合的選択全般については以下の文献参照。

Hans van den Doel, *Democracy and Welfare Economics*, 1978, 加藤寛監訳『政治プロセスの経済学』1983, 30-52頁。Feldman, A. M., *Welfare Economics and Social Choice Theory*, 1980, 佐藤隆三監訳『厚生経済学と社会選択論』マグロウヒル, 1985, 9・10章。Gifford, A. Jr., and Santoni, G. J., 佐藤博, 吉田達雄, 伊藤忠通訳『公共経済学入門』新評論社, 1984, 5章。Frey, E. S., *Modern Political Economy*, 加藤寛監訳, ダイヤモンド社, 1980, 6章。柴田弘文・柴田愛子『公共経済学』東洋経済新報社, 1988, 7章。加藤寛編『入門公共選択』三嶺書房, 1983, 3章。山田太門著『公共経済学』日本経済新聞社, 1987, 4章。Buchanan, J. M., *The Demand and Supply of Public Goods*, 1968, 山之内光躬・日向寺雄訳『公共財の理論——公共財の需要と供給』文眞堂, 1974。谷口洋志著『公共経済学』創世社, 1993, VIII。Buchanan and Tullock, *The Calculus of Consent; Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 1962, 宇田川璋三監訳『公共選択の理論——合意の経済理論——』東洋経済新報社, 1979。Tullock, G., "The Charity of the Uncharitable," *Western Economic Journal*, Vol. 9, Dec. 1971, pp. 380-390。

(9) Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, chapter 3, 1957, 吉田精司監訳『民主主義の経済理論』成文堂, 1980。

有権者は政策サービスの需要者で、選挙の時には、自己の効用最大化に最も適合する政策サービスを需要する。他方、これらの政策サービスの供給を公約し、且つ公約を実行する政党（人）に投票という代価を支払う。また既に政府によって供給されている政策サービスについては、その個人的評価に関係なく、一定の租税、或いは保険の支払という形態で費用を負担する。

いま、2大政党（ $P_A$ ,  $P_B$ ）を前提とする。有権者は投票コスト（ $C$ ）と比較して、どちらの政党の政策プログラムが自己の効用（ $U$ ）の最大化に、より有利であるか、を検討する。更に投票対象の候補者の当選確率（ $E_1$ ）、候補者の所属する政党が政権を獲得する確率（ $E_2$ ）、更に公約した政策サービス案を実行する確率（ $E_3$ ）など総確率（ $E = E_1 + E_2 + E_3$ ）も有権者の投票に影響を与える。また投票にすることによって得られる有権者の道徳的満足や政治的心情を表明しえた充足感（ $U_s$ ）も無視できない。

$$U = (U_{PA}^* - U_{PB}^*) \cdot E + U_s - C$$

（但し  $U_{PA}^*$ ,  $U_{PB}^*$  は政党  $A$ ,  $B$  の各政策プログラムから得られる投票者の予想便益。）

この値が正であれば、有権者は政党  $A$  に投票し、負の値であれば政党  $B$  に投票する。もしその値がゼロであれば、2党に対する有権者の投票は無差別となって、有権者は棄権という行動をとるかも知れない。

ただ有権者は選挙に関する情報が非常に不足し、 $E_1$ ,  $E_2$  の確率も低い。また政党、政府の提案する政策サービスの実質的内容、その有権者に与える便益、政策費用、有権者の費用分担などについての必要な情報は特に政策行政を担当する官僚に独占されており、有権者自身の持つ情報はきわめて限定されている。したがって、有権者にとって情報収集費用は高く、政策サービスによる有権者の便益を上回れば、情報収集を断念することになる（合理的無知）。

図 1

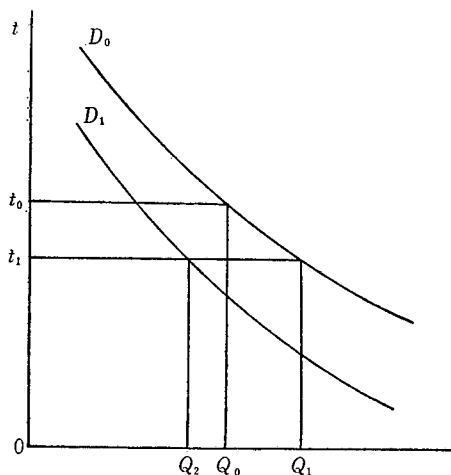


図1で示したように、情報が十分で、政策便益、費用について有権者の錯覚がなければ、需要曲線  $D_0$ 、費用負担（租税価格） $t_0$ 、有権者が選好する政策サービス最適産出量は  $Q_0$  である。しかし例えば、赤字国債、間接税、通貨増発などで政策費用が調達される場合は、短期的、限定的情

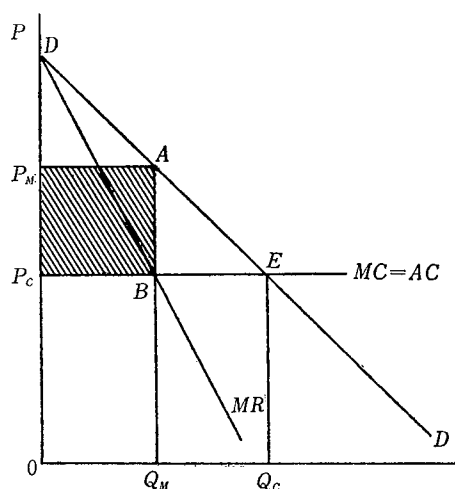
報のために有権者の費用負担を錯覚して過少評価しやすく ( $t_1$ ) (但し、総便益については錯覚はないとする)、政策サービス量は  $Q_1$  に増加する。

もし総便益についての情報量も不足して、政策便益も過少に錯覚するとすれば、需要曲線は  $D_1$  へシフトして政策サービス産出量  $Q_2$  に減少する。いずれにせよ、政策サービスについての情報が完全で、便益、費用について錯覚がない場合より、政策サービス供給量は最適水準より過大になったり、過少になったりして、有権者が選好する最適政策サービス産出量を実現することは<sup>(10)</sup> 難しい。

他方、有権者の中には、集団を組織して、共通の便益を追求する人達もいる。いわゆる利益集団<sup>(11)</sup> と言われるものである。利益集団は投票の取りまとめ、資金援助、代議員の直接選出などの手段を通じて、集団に有利な政策サービスを供給するように、政党 (人)、政府、官僚に圧力をかける政治集団であり、政策形成に強い影響力をもっている。

有力な利益集団の中には、その強大な政治力を行使して、関連業界の総生産量、価格を全面的に規制するような政策の実施を政党 (人)、政府、官僚に要求する場合も少なくない。もしこの要求が認められると、利益集団の政治行動は独占企業の市場行動として理解することができる。

図 2



上の図で示したように (但し、 $MC=AC$ と仮定) 完全競争における市場価格 ( $P_C$ )、産出量 ( $Q_C$ )

(10) Buchanan, J. M., and Wagner, R.E., *Democracy in Deficits*, Academic Press, 1977, 深沢宏・佐藤威訳『赤字財政の政治経済学』文眞堂, 1979. 加藤寛編, 前掲書 (1983), 108-111頁。

(11) Olson, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1971, 依田博・森脇俊雄訳『集合行為論——公共財と集団理論』ミネルヴァ書房, 1983. Olson, M., *The Rise and Decline of Nations*, 1982, New Haven and London, Yale University Press, 加藤寛監訳『国家興亡論』PHP研究所, 1991. Becker, G. S., "Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs," *Journal of Public Economics*, Vol. 28, Dec. 1985, pp. 330-40. Posner, R., "The Social Cost of Monopoly and Regulation," *Journal of Political Economy*, Vol. 83, pp. 807-27. Ursprung, H. W., "Public Goods, Rent Dissipation, and Candidate Competition," *Economics and Politics*, Vol. 2, 1990, pp. 115-32.

に対して、利益集団はそれよりも高い独占価格 ( $P_M$ ) とより少ない産出量 ( $Q_M$ ) の下で成立する独占利潤 (斜線部分) を獲得する。利益集団は消費者余剰の減少と厚生ロス ( $\triangle ABE$ ) をもたらしながら、この独占利潤を追求する rent seeker に他ならない。

利益集団が長期に安定的に政治行動を継続するためには、集団、構成員の純便益が最小限、保証されねばならないが、それは運動資金と構成員の規模に依存する。運動資金が豊富で、効率的に利用されるならば、集団の政治的圧力度は高くなり、集団に有利な政策サービス供給量は増加する。構成員の規模は、「規模の不経済性」、free rider の大量発生を防止する大きさが効率的である。いずれにせよ、集団の維持費、活動資金は構成員の会費、寄付で調達されるとしても、構成員にとっては負担すべき費用であるので、総費用を上回る集団便益が確保され、個人レベルでは、費用追加分は便益の追加分に等しく、 $MR=MC$  の条件が必要である。

利益集団は総有権者の一部の少数派でありながら、集団にとっての有利な政策サービスを通じて、集団の純便益の最大化を図るが、その過程において、有権者全体のための政策プランは歪められ、多数の有権者の便益が犠牲となる。

## 〔II〕

政治家の目的は政権の獲得、維持によって、所得、権力、名声など個人的効用を最大にすることである。そのためには、選挙で代議員に選出され、更に所属政党が与党として政治組織を支配する必要がある。政治家の最大の関心は得票最大化である、と言われている。したがって、この立場に立てば、有権者に供給する政策サービスの内容を審議、決定して、官僚を通じてその予算を配分することは政党の目的と言うより、得票最大化のための不可欠な手段として意味がある。

ダウンスに従って、<sup>(12)</sup> 革新政党 (A)、保守的政党 (B) の2党制を前提とする。図3で示しているように、横軸に左から右へと、革新から保守までの政党の政治的・政策的スタンスを示す。縦軸はそれぞれの政治・政策スタンスを選好する有権者数を表わす。有権者の選好はそれぞれの効用最大化にとって、最適な政策が位置する理想点を中心にして、単峰型に分布し、理想点から遠ざかるにつれ、効用は低下する。

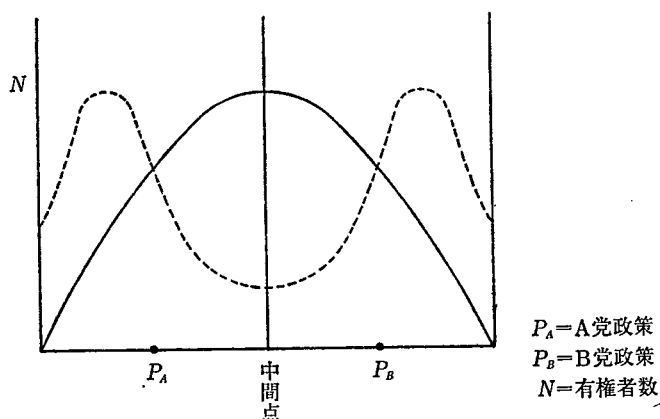
この場合、2党とも相手党を支持する有権者を取り込む方が有利であるので、中間点に向かって、政党はその政策的立場を移動させる。その結果、2党の政策スタンスは中間的なものになる (中位投票者原理)。しかしこの移動には、有権者の選好分布が対称的で単峰型であること、政党の政策変更に対して有権者の支持が変らないこと、したがって、棄権がないこと、などの前提が必要である。

ただもし、この場合、有権者の態度が変わり、棄権があるとすれば、それは中間点付近で発生するであろう。この付近では、2党間の政策的相違はなくなり、有権者にとって、どちらの政党の政策を支持しても、政策便益は同一であるので、いわゆる無差別による棄権の可能性は少なくない。

(12) Downs, A., *op. cit.*, 邦訳書 (1980), 116-7頁, 121-2頁。



図 3



図の破線は、例えば消費税引上げ問題を伴った所得減税政策と言うように、政策上の論争点が複数あって、有権者の選好分布が非対称、復峰型をしていることを示す。相互の峰と峰との間隔、峰と谷との深さが大きいので、この場合は、2党間の政策的対立は決定的である。

両党が中間点へ政策スタンスを移動すれば、有権者の選好と支持政党の政策選好とは余りにも相違し、有権者は疎外感をもって、大量に棄権するであろう。したがって、政党は政策スタンスの移動を止めて、政策的対決を強めることになる。

いずれにせよ、政党も情報量が十分でないので、有権者の政策選好、その分布型、他党の戦略、政策変更による棄権度などについて、正確な予測ができないので、有権者の効用最大化に最適な政策プログラムを提示することは容易ではない。

### 〔III〕

ここで問題にするのは、国家に公僕として奉仕する中立的、専門的職業としてのマックス・ウェーバー (M. Weber) 型官僚ではなく、独自の効用関数をもって、合理的経済人として政策行政を担当する指導的官僚である。

官僚の効用関数に関係する要素として、所得、権力、役得、名声、恩恵、省庁組織の変化、管理の容易さ、などが挙げられる。後の2つを除いて、官僚の効用は所属省庁の供給する政策サービス量に依存する。したがって、より多くの政策サービスを産出することが必要となるが、そのために官僚の最大の関心は予算獲得の最大化である。

この産出量と予算との関係は、「予算-産出関数」で示される<sup>(13)</sup>。

$$B = aQ - bQ^2, \text{ 但し } 0 \leq Q \leq \frac{a}{2b}$$

(13) Hans von den Doel, *op. cit.*, 加藤寛監訳, 邦訳書 (1983), 171-5頁。Niskanen, W. A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, 1971. 谷口洋志, 前掲書, 290-308頁。Rowley, C., and Elgin, R., "Towards of Theory of Bureaucratic Behaviour in Public Choice," *Public Finance and Public Policy*, edited by D. Greenaway and G. K. Shaw, Basil Blackwell, 1985, (3) pp. 31-49.

政治家が必要であれば、支払ってもよいと考える最大予算額 ( $B$ ) は政治家自身の総便益である。産出量 ( $Q$ ) が増加すれば、それに沿って予算、便益も増加する。また政治家の便益は有権者の選好を完全に反映しているとすれば、有権者の総便益でもある。

この値を限界値で示すと、

$$MV = \frac{dB}{dQ} = a - 2bQ, \text{ 但し } 0 \leq Q \leq \frac{a}{2b}.$$

この限界便益関数は産出量の追加に対して、政治家が支払ってもよいと考える追加予算は次第に減少し、したがって限界便益 ( $MV$ ) も減少することを示している。政策サービスに対する需要曲線はそれ故、右下となる。

ニスカネンは政治家が支払ってもよいと考える予算額と政策サービス産出に必要な費用とを区別し、総便益よりも急速に増加する、と考えている。産出量と費用との関係 (費用—産出関数) は、

$$C = cQ + dQ^2, \text{ 但し } 0 \leq Q \text{ で表される。}$$

また限界費用はこの関数から、 $MC = C + 2dQ$ , 但し  $0 \leq Q$  が導かれる。ただここでは、総費用 ( $TC$ ) は産出量 ( $Q$ ) と比例的に増加するとして、限界費用 ( $MC$ ) は一定として処理する。

図 4-a

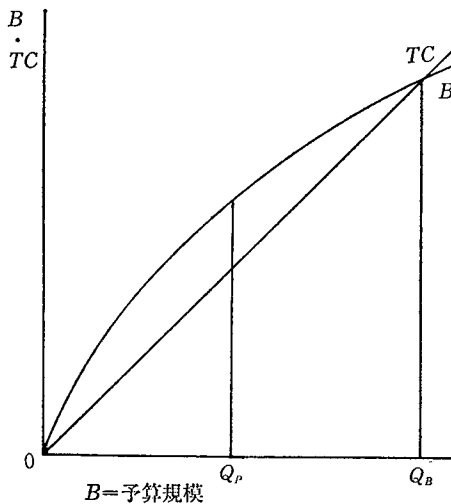
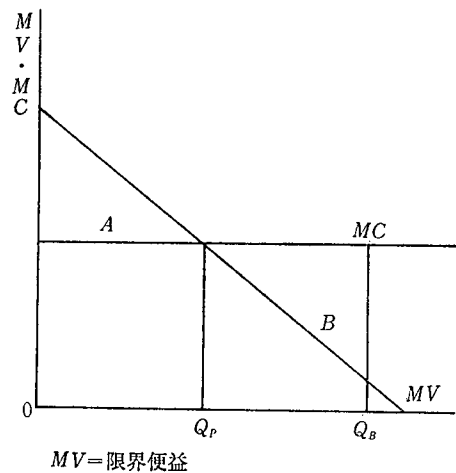


図 4-b



官僚は  $B=C$  という予算制約条件の下で、予算、産出量の最大化に努めるが、官僚にとっての最適産出量は予算—産出曲線と総費用曲線との交点で実現する ( $Q_B$ ),  $\left(\frac{a-c}{b}\right)$ 。他方、政治家にとって、政策サービスの最適産出量は彼らが支払ってもよいと考える総予算と彼らが支払わなければならない技術的に最小の総費用との差が最大となる点,  $Q_P$ ,  $\left(\frac{a-c}{2b}\right)$  で、官僚にとって、政策サービスの最適産出量は政治家の最適最出量の2倍となる (図で明らかのように、予算面では2倍以下であるが)。  $Q_P$  では  $MV=MC$  で、A部分の社会的余剰があり、パレート最適条件を満たしているが、  $Q_B$  では  $MC>MV$  で、社会的余剰はその損失 (B部分) と等しく、その条件を満たさない。

もともと官僚にとって、社会的損失は有権者の租税負担、したがって政治家の得票の減少に転嫁されるので、関心の積極の対象にはならない。

官僚の全政策行動を理解するためには、有権者、需要者としての官僚、自由裁量型官僚なども検討されるべきであるが、今回は供給者としての官僚に限定した。しかし有権者の政府の政策に対する有権者の不信、不満の要因が官僚の政策サービス供給過程に深く内在していることは明らかである。<sup>(14)</sup>

## ま と め

これまで政策目標、手段についての社会的合意手続のうち、一般的に採用されている単純多数決ルールを主に検討の対象とした。選択肢が多元的、非同質的属性をもち、選択者の選好分布が、非対称で復峰型である時、できるだけ対称的単峰型の選好分布形に転換させる努力が必要であるが、それが困難な場合には単純多数決ルールを採用する以外に方法はない。その際、多数の少数派に対して、その効用低下に配慮した政策的措置が必要であろう。選好分布が単峰型の場合には、当事者が積極的に話し合いに参加して、選好順位を民主的に変更できれば、中位投票者を中心に政策選択肢に社会的選好順位付けが可能となろう。そのためには、社会的選択に必要な情報はすべての参加者に公正に配分され、社会的選択による総便益、総費用、その負担方法が明示されなければならない。少なくとも、それによって社会参加システム作りの前提条件は整う。このことは政治市場における有権者、利益集団、政治家、官僚など政策行動にも当て嵌まる。有権者の錯覚、free rider、利益集団の rent seeking、政治家、官僚の非効率的政策形成などに伴う問題は、このことによって少しは改善され、政府の政策に対する有権者の不満、不信、期待外れ感も少なくなるであろう。

(14) 有権者、利益集団、政治家、官僚全体についての文献。

Gifford, Jr. A. and Santani, G., *op. cit.*, 邦訳書 (1984), 6・7章。Frey, B. S., 邦訳書 (1980), 4・5章。谷口洋志, IX, 256-90頁。Hans von den Doel, *op. cit.*, 邦訳書 (1978), 5・6章。Collis, J. G. and Jones, P. R., "Microeconomics and the public Economy," *A Defence of Leviathan*, Basil Blackwell, 1987, pp. 50-8, (6) pp. 126-143.